



Torsten J. Gerpott

**Erweiterung potenzieller Universaldienstleistungen im
neuen Telekommunikationsgesetz**

Work in Progress # 110

September 2011

Zusammenfassung

Work in Progress # 110

www.zftm.de

Erweiterung potenzieller Universaldienstleistungen im neuen Telekommunikationsgesetz

Für Netzsektoren wie Post, Eisenbahn oder Telekommunikation wird seit langem kontrovers diskutiert, inwieweit es politisch und ökonomisch zweckmäßig ist, dort tätige Unternehmen gesetzlich zu verpflichten, flächendeckend bestimmte „Universaldienstleistungen“ (UDL) anzubieten, die als Grundversorgung der Bürger in einem Land eingestuft werden. Ein aktuelles Beispiel ist die im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) in Deutschland geführte Debatte zur Festlegung eines Internetzugangs mit einer definierten Mindestdatenübertragungsrate als UDL.

Der folgende Beitrag kommt auf Basis einer Analyse der Entwicklung der UDL-Regelungen im TKG seit 1996, einschlägiger rechtlicher Vorgaben auf EU-Ebene und der Marktverhältnisse in Deutschland zu dem Schluss, dass es überzeugende Argumente dafür gibt, Internetzugänge mit einer Abwärts-Bandbreite von mindestens 2 Mbit/s explizit als UDL in § 78 Abs. 2 TKG festzulegen.



© 2011

Univ.-Prof. Dr. Torsten J. Gerpott

Leiter des Lehrstuhls Unternehmens- und Technologieplanung, Mercator School of Management, Universität Duisburg-Essen, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Entwicklung der Universaldienstregulierung im deutschen Telekommunikationsrecht	6
// 1.1 Telekommunikationsgesetz 1996	6
// 1.2 Telekommunikationsgesetz 2004	7
// 1.3 Entwurf Telekommunikationsgesetz 2011	8
2. Empirische Bestimmung der minimalen Übertragungsrate eines funktionalen Internetzugangs als Universaldienstleistung in Deutschland	10
// 2.1 Vorgaben auf europäischer Ebene	10
// 2.2 Interpretation von europäischen Universaldienstleistungsvorgaben im Entwurf einer Kommissionsempfehlung	11
// 2.3 Bestimmung von minimalen Übertragungsraten für den Internetzugang als Universaldienst in Deutschland	12
3. Ökonomische Konsequenzen der Bestimmung von Universaldienstleistungen in Abhängigkeit von der Mindestübertragungsratenvorgabe	14
// 3.1 Höhe und wirtschaftliche Vertretbarkeit zusätzlicher Kosten	14
// 3.2 Wettbewerbsverzerrungen	16
4. Spezifikation einer Datenübertragungsrate für einen funktionalen Internetzugang im Telekommunikationsgesetz?	17
5. Fazit	19
Literaturverzeichnis	20

1. Entwicklung der Universaldienstregulierung im deutschen Telekommunikationsrecht

1.1 Telekommunikationsgesetz 1996

Als Mitte der 1990er Jahre in Deutschland die Märkte für Dienste zur Telekommunikation (TK) für Wettbewerb geöffnet wurden, wurden politische Gegner der Liberalisierung u. a. dadurch besänftigt, dass man als Sicherheitsnetz gegen die Möglichkeit einer nicht ausreichenden Versorgung der Bürger mit TK-Basisdiensten in einem Sektor ohne sich weitgehend im Staatseigentum befindenden Anbieter die Gewährleistung eines flächendeckenden Angebots solcher Dienste zunächst 1994 in das Grundgesetz (Art. 87f Abs. 1) und 1996 in das (erste) Telekommunikationsgesetz (TKG) unter der Bezeichnung *Universaldienstleistungen* (UDL) aufnahm (§§ 17–22 TKG 1996).¹ Im TKG 1996 wurden in § 17 Abs. 1 S. 1 UDL definiert als „ein Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- und Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen.“ Diese Vorgabe wurde in § 1 der Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV) vom 30.01.1997 konkretisiert. Dort wurde in § 1 Nr. 1 als für Endkundenmärkte praktisch bedeutsamstes Grundversorgungselement der Sprachtelefondienst mit einer Bandbreite von 3,1 kHz und mit einigen ISDN-Leistungsmerkmalen wie etwa Anklopfen, Rufweiterschaltung oder Einzelverbindungs nachweis bestimmt.

Für den Fall, dass eine UDL auf einem sachlich und räumlich relevanten Markt

nicht angemessen oder ausreichend erbracht worden wäre, ermächtigte das TKG 1996 die damalige *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* als Vorläufer der heutigen *Bundesnetzagentur* einen oder mehrere Anbieter, die auf dem jeweiligen Markt allein oder gemeinsam eine marktbeherrschende Stellung aufweisen, dazu zu verpflichten, die UDL zu einem erschwinglichen Preis zu erbringen (§ 19 TKG 1996). Dem zur Erbringung einer UDL verpflichteten Unternehmen räumte § 20 TKG 1996 das Recht ein, einen finanziellen Ausgleich von der Behörde zu verlangen, wenn die Zusatzkosten aus der Auflage die Zusatzumsätze übersteigen. Zur Finanzierung dieses Ausgleichs autorisierte § 21 TKG 1996 den Regulierer von allen anderen Unternehmen, die auf dem sachlich relevanten UDL-Markt ebenfalls tätig waren und dort einen Umsatzanteil von mindestens 4% erzielten, eine proportional zu deren Umsatz angesetzte Abgabe zu verlangen.

1. Vgl. zur Universaldienstregulierung im TKG 1996 und im TKG 2004 *Kubicek* (2008), S. 182–187; *Birke* (2009), S. 111–113.

1.2 Telekommunikationsgesetz 2004

Bei der TKG-Novelle im Jahr 2004 wurden die UDL-Vorgaben des TKG 1996 und der TUDLV zwar mit den Bestimmungen der europäischen Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG² in Einklang gebracht, aber mit insgesamt wenigen materiell wichtigen Änderungen weitgehend übernommen. Die für Endnutzer wichtigste UDL wurde in § 78 Abs. 2 Nr. 1 TKG 2004 als „der Anschluss an ein öffentliches Telefonnetz und der Zugang zu öffentlichen Telefondiensten an einem festen Standort“ definiert. Der hier verwendete Begriff des öffentlichen Telefonnetzes wurde im TKG 2004 neu in § 3 Nr. 16 konkretisiert als „ein Telekommunikationsnetz, das zur Bereitstellung des öffentlich zugänglichen Telefondienstes genutzt wird und darüber hinaus weitere Dienste wie Telefax oder Datenübertragung und einen funktionalen Internetzugang ermöglicht.“ Aus Erwägungsgrund 8 der RL 2002/22/EG ergab sich, dass es sich bei dem im TKG 2004 als UDL eingestuften Telefonnetzanschluss um einen „Schmalbandnetzanschluss“ handelte und deshalb ein funktionaler Internetzugang erreicht wurde, wenn der Anschluss über das Sprachband per Modem mit einer Bandbreite von 56 Kbit/s oder weniger erfolgte. Damit waren gemäß TKG 2004 Netzanschlüsse mit Bandbreiten oberhalb von 56 Kbit/s eindeutig *nicht* als UDL anzusehen.

Zudem wurde im TKG 2004 der Kreis der Unternehmen erweitert, welche die Regulierungsbehörde nach einer gescheiter-

ten Ausschreibung zur UDL-Erbringung verpflichten konnte: Während im TKG 1996 die Behörde nur marktbeherrschende Unternehmen zur UDL-Erbringung verpflichten konnte, eröffnete das TKG 2004 mit § 80 dem Regulierer auch die Option, alle Unternehmen, die auf dem sachlich relevanten Markt mit einem Umsatzmarktanteil von mindestens 4% agieren, nicht nur zur Finanzierung etwaiger UDL-bedingter Defizite der verpflichteten Unternehmen, sondern auch zur UDL-Erbringung heranzuziehen.

In der Praxis erlangten die UDL-Regelungen des TKG 1996 und des TKG 2004 in den 15 Jahren seit Verabschiedung des ersten TKG keine Bedeutung, da niemand in öffentlichkeitswirksamer Weise die flächendeckende Verfügbarkeit von (schmalbandigen) Festnetztelefonanschlüssen in Frage stellte.

2. Richtlinie 2002/22/EG vom 07.03.2002, ABl EU Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 51-77.